



Demande d'accès à des documents portant sur l'Assemblée citoyenne pour la démocratie (ACD)

Recommandation du 15 juillet 2026

I. Le Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence constate :

1. Par mail du 23 mars 2026, X., journaliste indépendant, a requis de la responsable LIPAD du Département de la cohésion sociale (DCS) la communication d'une série de documents en lien avec l'Assemblée citoyenne pour la démocratie (ACD), pour la période allant du début des travaux préparatoires du projet jusqu'à ce jour, et en particulier pour la période 2024-2026, soit :
 - Documents budgétaires et financiers (budgets initiaux et révisés du projet; tableaux de suivi budgétaire consolidés, décomptes, bilans ou rapports de coûts déjà établis; contrats et mandats principaux signés avec des prestataires externes (notamment avec l'Université de Genève); tout document de synthèse faisant état du coût déjà engagé par l'Etat au moment de l'annulation, et du coût estimé de cette annulation.
 - Échanges et consultations politiques (documents, notes internes ou correspondances relatifs à la question de savoir si, quand et comment le projet devait être soumis à une consultation ou à une information préalable des député·es; prises de position, notes de synthèse et échanges au niveau de la direction (entre le BIC/OAIS et la direction du DCS/Conseiller d'État) réagissant aux objections formulées par le Grand Conseil avant et pendant le vote de la résolution demandant l'annulation.
 - Décision d'annulation (notes de synthèse, propositions, recommandations, arbitrages et documents de décision ayant conduit à l'annulation du projet); échanges internes et externes relatifs à la décision d'annuler, de reporter ou de maintenir l'ACD; documents préparatoires et versions finales de la communication institutionnelle annonçant l'annulation.
2. Le 25 mars 2026, la responsable LIPAD du DCS a répondu au précité que la demande allait être traitée dans les délais nécessaires à son instruction.
3. En date du 10 avril 2026, elle lui a indiqué que sa requête impliquait un surcroît important de travail au sens de l'article 24A al. 1 RIPAD, et donc la perception d'un émolument. Selon elle, *« à ce stade, au vu du nombre très conséquent de documents existants en lien avec l'ACD (plus de 1'000 fichiers, contenant pour certains des dizaines de pages), et des différentes opérations nécessaires pour répondre à votre demande (soit selon l'art. 24A al. 3 RIPAD, le tri, l'extraction et la lecture des documents, la consultation de tiers au sens de l'article 28, alinéa 4 LIPAD, l'analyse et l'examen juridique des exceptions à la transparence, le caviardage et l'anonymisation), le temps de traitement de ladite demande est estimé à 27h. Dès lors que l'émolument s'élève à 100 francs de l'heure mais que seul le temps de travail dépassant 8 heures est pris en compte pour le calcul de l'émolument (art. 24A al. 1 RIPAD), le montant estimatif de l'émolument est de 1'900 francs (19h x 100 francs). Toutefois, l'émolument est réduit de 50% lorsqu'il est perçu dans le cas d'une demande d'accès présentée par une journaliste professionnelle ou un journaliste professionnel (art. 24D al. 2 RIPAD). Dès lors, si vous pouvez justifier de l'exercice de l'activité de journaliste à titre professionnel (par exemple par la présentation d'une*

carte de presse attestant d'une inscription au registre professionnel de médias RP), l'émolument prévisible serait de 950 francs. Il va de soi que le montant de l'émolument final pourra être revu à la hausse ou à la baisse en fonction du temps réellement passé sur le traitement de votre demande. L'émolument devra par ailleurs être réglé au plus tard au moment de la remise des documents (art. 24E al. 3 RIPAD) ». Le susnommé était invité à confirmer dans un délai de 10 jours s'il maintenait ou non sa demande d'accès, faute de quoi cette dernière serait considérée comme retirée, conformément à l'art. 24E al. 2 RIPAD.

4. Le 13 avril 2026, ce dernier a indiqué vouloir restreindre sa demande aux documents ci-après :
 - 1. Le contrat principal et final signé entre le DCS (ou le BIC/OAIS) et l'Université de Genève pour l'organisation de l'Assemblée citoyenne (à l'exclusion des correspondances préparatoires à ce contrat);
 - 2. Le document de synthèse comptable (ou fichier Excel récapitulatif final) faisant état de l'ensemble du budget engagé et dépensé pour ce projet au moment de son annulation;
 - 3. La directive, le courriel d'instruction ou l'extrait du procès-verbal de direction actant la décision formelle du conseiller d'Etat d'annuler l'événement et ordonnant son exécution aux services concernés;
 - 4. La note de stratégie de communication ou l'extrait du procès-verbal de la séance fixant la ligne de communication (notamment le choix de ne pas diffuser de communiqué de presse officiel) suite à l'annulation;
 - 5. Tout extrait du procès-verbal de la dernière séance de direction du DCS (ou de coordination DCS/BIC) ayant précédé le vote de la résolution R 1083, traitant de ladite résolution ou de l'avenir de l'Assemblée citoyenne;
 - 6. Tout extrait du procès-verbal de la première séance de direction du DCS (ou de coordination DCS/BIC) ayant suivi le vote de la résolution R 1083, traitant de ladite résolution ou de l'avenir de l'Assemblée citoyenne.
5. Le 20 mai 2026, la responsable LIPAD du DCS a exprimé ainsi sa position : après avoir obtenu l'accord des tiers concernés, elle a remis en annexe le contrat conclu avec l'Université de Genève intitulé « Convention de partenariat 2024-2026 » et le document faisant état des coûts totaux du projet (montants budgétisés et montants effectivement dépensés), lesquels représentaient les documents sollicités aux chiffres 1 et 2. S'agissant des chiffres 3, 4, 5 et 6 de la requête, il convenait de préciser qu'en vertu des art. 26 al. 3 LIPAD et 7 al. 3 RIPAD, les notes échangées entre les membres d'une autorité collégiale – tel que le Conseil d'Etat – ou entre ces derniers et leurs collaborateurs sont exclues du droit d'accès institué par la LIPAD. En l'espèce, il n'existait pas de procès-verbaux en lien avec les points 3 à 6 de la demande. Pour le surplus, les éventuels échanges de courriels qui existeraient entre les fonctionnaires du DCS et le Conseiller d'Etat en charge du DCS constituaient des communications internes qui, au regard des dispositions légales précitées et de la jurisprudence, n'avaient pas à être transmises. Étaient toutefois remis annexe les courriers adressés par Monsieur le Conseil d'Etat Thierry Apothéloz aux partenaires et aux personnes inscrites à l'ACD suite à son annulation. Était finalement mentionnée la possibilité de saisir le Préposé cantonal d'une requête de médiation, dans un délai de dix jours.
6. En date du 26 mai 2026, l'intéressé a fait parvenir au Préposé cantonal une demande de médiation. En substance, il avançait que le Département appliquait l'exception mentionnée plus haut de manière trop large et que l'on pouvait s'interroger sur

l'affirmation selon laquelle il n'existait pas de procès-verbaux en lien avec les points mentionnés.

7. Une médiation s'est déroulée le 23 juin 2026, en présence de la Préposée adjointe, du requérant, ainsi que, pour le DCS, de la responsable LIPAD, accompagnée d'une juriste au sein du secrétariat général.
8. La médiation n'a pas abouti.
9. Le 26 juin 2026, le Préposé cantonal a sollicité de la responsable LIPAD du DCS l'accès aux documents querellés.
10. Ces derniers lui sont parvenus par message du 29 juin 2026. A cette occasion, la responsable LIPAD du DCS a ajouté ce qui suit : *« D'une part, il s'agit d'échanges de courriels entre des cadres supérieurs, qui plus est, proches du Conseiller d'Etat du DCS (SG, SGA, conseiller personnel, etc.), ce qui est de facto exclu du droit d'accès au sens des art. 26 al. 3 LIPAD et 7 al. 3 let. b RIPAD. D'autre part, ces courriels consistent, pour partie, en des échanges de vues informels entre collaborateurs proches du magistrat en amont d'une prise de décision. Ces échanges sont donc destinés à l'usage personnel de leurs auteurs, de sorte que ces courriels ne sont pas des documents au sens de l'art. 25 LIPAD et qu'ils relèvent en quelque sorte de leur sphère privée, ce qui justifie également qu'ils soient soustraits au droit d'accès, conformément à l'art. 26 al. 2 litt. g LIPAD. Enfin, la transmission de ces courriels serait de nature à entraver notablement le processus décisionnel ou la position de négociation d'une institution, ce qui justifie leur exclusion au sens de l'art. 26 al. 2 litt. c LIPAD. En effet, il ressort desdits courriels un certain nombre d'éléments liés à des projets pour l'avenir ou à des questions encore ouvertes, dont la communication publique à ce stade serait de nature à compromettre toute décision pour l'avenir ».*

II. Le Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence observe en droit :

11. En édictant la LIPAD, entrée en vigueur le 1^{er} mars 2002, le législateur a érigé la transparence au rang de principe, aux fins de renforcer tant la démocratie que le contrôle de l'administration, valoriser l'activité étatique et favoriser la mise en œuvre des politiques publiques (MGC 2000 45/VIII 7671 ss).
12. S'agissant de son volet relatif à l'accès aux documents en mains des institutions publiques, la LIPAD a ainsi pour *« but de favoriser la libre information de l'opinion et la participation à la vie publique »* (art. 1 al. 2 litt. a LIPAD).
13. A ce propos, l'exposé des motifs à l'appui du PL 8356 relève : *« [l]a transparence des activités étatiques et para-étatiques visée par la LIPAD a pour finalité de favoriser la libre formation de l'opinion publique et la participation des citoyens à la vie publique. En raison de l'importance que les collectivités publiques ont prises dans la vie moderne, une transparence accrue dans leur fonctionnement est de nature à permettre une meilleure formation de l'opinion publique. Elle est propre également à renforcer l'intérêt des citoyens pour le fonctionnement des institutions et à les inciter à mieux s'investir dans la prise des décisions démocratiques. Dans une démocratie semi-directe, qui appelle fréquemment les citoyens aux urnes sur les sujets les plus variés, la recherche d'une participation accrue grâce à une opinion publique librement formée présente un intérêt majeur »* (MGC 2000 45/VIII 7676).
14. Toute personne, physique ou morale, a accès aux documents en possession des institutions, sauf exception prévue ou réservée par la loi (art. 24 al. 1 LIPAD). L'accès

aux documents comprend la consultation sur place et l'obtention de copies des documents (art. 24 al. 2 LIPAD).

15. Il n'est pas nécessaire de motiver la demande (art. 28 al. 1 LIPAD). Le droit d'accès aux documents est ainsi un droit reconnu à chacun, sans restriction liée notamment à la démonstration d'un intérêt digne de protection.
16. Les documents sont tous les supports d'informations détenus par une institution publique contenant des renseignements relatifs à l'accomplissement d'une tâche publique (art. 25 al. 1 LIPAD).
17. Sont notamment des documents les messages, rapports, études, procès-verbaux approuvés, statistiques, registres, correspondances, directives, prises de position, préavis ou décisions (art. 25 al. 2 LIPAD).
18. Selon l'art. 25 al. 4 LIPAD, les notes à usage personnel, les brouillons ou autres textes inachevés ainsi que les procès-verbaux non encore approuvés ne constituent pas des documents au sens de la présente loi.
19. L'exposé des motifs précise que les notes à usage personnel doivent être comprises comme les notes prises à l'usage exclusif de celui qui les prend, et non les notes adressées même confidentiellement à une personne déterminée. Le but est de permettre aux rédacteurs de travailler dans des conditions de sérénité avant qu'il ne soit possible d'accéder au produit de leur travail. En outre, ces restrictions à la notion de document « *doivent s'interpréter à la lumière du principe général de transparence institué par la LIPAD. A défaut, tout texte pourrait échapper au droit d'accès tant qu'il appelle encore un complément, même mineur, contrairement à l'esprit de cette législation. Ainsi, par exemple, un avant-projet de loi soumis à consultation interne, destiné à être encore modifié, constitue un document au sens de la LIPAD, dont l'accès ne peut être refusé que si l'une des exceptions au droit d'accès est réalisée* » (MGC 2000 45/VIII 7694).
20. Le principe de transparence n'est toutefois pas absolu. Des exceptions à l'information du public sont possibles si l'une ou plusieurs des conditions d'exceptions prévues par l'art. 26 LIPAD sont réalisées.
21. Selon la Cour de justice, « *par souci d'harmonisation verticale et dans la mesure où les différentes législations sur la transparence visent le même but et reprennent des principes de base globalement identiques, la jurisprudence rendue sur la base de la LTrans peut en principe être transposée à la LIPAD* » (ATA/154/2016 du 23 février 2016, consid. 5.a).
22. Il ressort de la jurisprudence applicable à la LTrans que si l'institution publique décide de limiter ou de refuser l'accès à des documents officiels, elle doit alors démontrer que les conditions aux exceptions à la transparence sont réalisées dans le cas d'espèce (TF, 1C_428/2016 du 27 septembre 2017, consid. 2.3). A cet égard, ses explications doivent être convaincantes, à savoir être précises et claires, complètes et cohérentes (TAF, A-6/2015 du 26 juillet 2017, consid. 4.1; Recommandation du PFPDT du 29 août 2018). Si l'institution publique ne parvient pas à renverser la présomption du libre accès aux documents officiels, elle supporte les conséquences du défaut de preuve et l'accès doit en principe être accordé (TAF, A-6755/2016 du 23 octobre 2017, consid. 3.2).
23. L'art. 26 LIPAD contient une liste non exhaustive d'exceptions à la transparence de l'administration.

24. Ainsi, les notes échangées entre les membres d'une autorité collégiale ou entre ces derniers et leurs collaborateurs sont exclues du droit d'accès institué par la loi (art. 26 al. 3 LIPAD).
25. Sont également soustraits au droit d'accès au sens de cette norme les notes, avis de droit, correspondances, courriels, rapports et autres écrits échangés : a) entre membres du Conseil d'Etat, de délégations de celui-ci, du collège des secrétaires généraux ou des collèges spécialisés; b) entre cadres supérieurs de la fonction publique ou collaborateurs de l'entourage immédiat des conseillers d'Etat et du chancelier d'Etat ainsi qu'entre ces cadres ou proches collaborateurs et les membres des collèges visés à la lettre a (art. 7 al. 3 RIPAD).
26. L'art. 26 al. 3 LIPAD renforce l'exception tirée du risque d'entrave notable au processus décisionnel mentionnée à l'art. 26 al. 2 litt. c LIPAD, dans le but de réserver aux autorités collégiales un espace de délibération et de préparation de leurs décisions collectives en dehors de tout regard extérieur et d'empêcher les membres du collège d'exercer un jeu de pouvoir des uns sur les autres sur la scène publique. Il s'agit aussi de permettre aux collaborateurs des membres d'autorités collégiales d'exprimer librement leurs opinions et propositions à l'intention de ces derniers (MGC 2000 45/VIII 7698).
27. Exception fréquemment invoquée, elle a fait l'objet de plusieurs décisions judiciaires. Selon le Tribunal fédéral, « *seuls les documents faisant état d'une proposition ou d'une opinion exprimée par un membre de l'autorité collégiale peuvent être concernés. Etendre l'application de cette disposition à n'importe quel document, quel qu'en soit le contenu, sous prétexte qu'il aurait été produit à l'intention de l'autorité dans la perspective d'une prise de décision, va de manière insoutenable à l'encontre du principe de transparence posé par la loi* » (TF, 1C_277/2016 du 29 novembre 2016, consid. 3.5). Ainsi, un rapport d'un mandant externe ayant pour but de proposer une vision intégrée de la fonction RH et destiné au Conseil administratif ne peut être soustrait au droit d'accès sur la base de l'art. 26 al. 3 LIPAD. De même, des documents adressés à une tierce personne ne peuvent être considérés comme des documents internes (ATA/576/2017 du 23 mai 2017, cons. 12). En effet, le Tribunal administratif avait précisé que tant qu'un message n'avait pas été transmis à une personne étrangère au bureau, il s'agissait d'une note échangée entre les membres d'une autorité collégiale ainsi qu'avec leur collaboratrice; dès le moment où le document en question a été acheminé à une autorité extérieure, il a perdu cette qualité (ATA/195/2010, du 23 mars 2010).
28. La Cour de justice a également considéré qu'une note adressée à la commandante de la police par un officier de police ne pouvait être soustraite au droit d'accès, les art. 26 al. 3 LIPAD et 7 al. 3 RIPAD ne pouvant être invoqués, car la commandante de la police est par définition une personne physique unique et non une autorité collégiale, ni Conseillère d'Etat ni secrétaire générale (ATA/1141/2018 du 30 octobre 2018, consid. 6).
29. A l'inverse, deux rapports datés et signés, adressés au Chancelier, mais dont le destinataire est le Conseil d'Etat, par une cellule juridique de l'administration au sujet de questions de droit, s'inscrivent dans le cadre des rapports qu'entretient cette autorité collégiale avec ses collaborateurs dans le cadre de l'exercice de ses prérogatives et sont donc soustraits à l'accès du public, en vertu de l'art. 26 al. 3 LIPAD (ATA/295/2010 du 4 mai 2010). De même, des notes de la Direction des ressources humaines, de la Conseillère administrative en charge du Département des finances et du logement, et du directeur général tombent sous le coup de l'art. 26 al. 3 LIPAD

(ATA 1809/2019 du 17 décembre 2019). Il en va pareillement des fiches d'élaboration du plan financier quadriennal 2020-2023 relatives au processus d'internalisation d'activités de convoyage des détenus, en tant qu'elles constituent des écrits échangés entre des cadres de la fonction publique (les directeurs financiers) et leur magistrat respectif, mais également entre les membres du Conseil d'Etat, dans le cadre de l'élaboration du plan financier quadriennal (ATA/1173/2020 du 24 novembre 2020, consid. 10b).

30. Dans une recommandation du 29 avril 2019 conformément aux jurisprudences susmentionnées, le Préposé cantonal a considéré qu'il fallait retenir qu'un avis de droit interne à l'administration peut être soustrait au droit d'accès, conformément à l'art. 26 al. 3 LIPAD, alors qu'un avis de droit émis par un mandataire externe à l'administration est accessible (<https://www.ge.ch/document/19068/telecharger>). De même, il a considéré, dans une recommandation du 27 septembre 2021 (<https://www.ge.ch/document/26917/telecharger>) qu'un courrier entre conseillers d'Etat qui a pour but d'orienter la prise de décision du Conseil ne saurait être transmis. Il a ajouté que bien qu'il contienne des données personnelles, le document ne saurait être remis au titre d'accès à ses propres données personnelles car cela reviendrait à contourner l'intérêt public protégé par l'application de l'art. 26 al. 3 LIPAD, intérêt public qui devait être considéré comme prépondérant en l'espèce.
31. Selon l'art. 26 al. 2 litt. c LIPAD, sont soustraits à la transparence les documents dont l'accès pourrait entraver notablement le processus décisionnel ou la position de négociation d'une institution.
32. Le but du législateur avec cette disposition est, d'une part, de préserver la faculté des institutions de réfléchir, de consulter, de rédiger plusieurs projets avant d'arrêter leur choix et de limiter de la sorte le refus d'accès aux documents relatifs à une décision en préparation au cas où une telle communication serait de nature à entraver notablement le processus décisionnel. D'autre part, il sied que la communication de documents « *ne compromette pas des négociations en cours, que ce soit sur un plan purement politique (par exemple dans le cadre de discussions avec les représentants de la fonction publique), sur le plan de relations avec d'autres institutions ou collectivités publiques, sur le plan de relations de droit public (par exemple en matière d'octroi de concessions) ou encore sur le plan de relations contractuelles soumises au droit privé* » (MGC 2000 45/VIII 7696).
33. Autres exception au droit d'accès : le fait de porter atteinte à la sphère privée ou familiale (art. 26 al. 2 litt. g LIPAD). La volonté du législateur avec cette disposition était d'établir une exception à l'accès aux documents en cas d'atteinte *notable* à la sphère privée. Elle n'exclut donc pas automatiquement l'accès à tout document dès l'instant qu'il concernerait la sphère privée d'un tiers, mais elle requiert une pesée des intérêts en présence (MGC 2007-2008 XII A 14100). L'exemple mentionné dans l'exposé des motifs du PL 8356 est le suivant: « *un avocat mandaté par une institution doit s'attendre à ce que le montant des honoraires qu'il perçoit du chef de ce mandat soit le cas échéant communiqué à des tiers, dès lors qu'il s'agit de l'utilisation des ressources d'institutions chargées de l'accomplissement de tâches de droit public, bien que cette information concerne sa sphère privée économique* » (MGC 2000 45/VIII 7697). Ces précisions ont été reprises à diverses reprises dans la jurisprudence de la Cour de justice (ATA/767/2014 du 30 septembre 2014; ATA/341/2015 du 14 avril 2015; ATA/758/2015 du 28 juillet 2015; ATA/154/2016 du 23 février 2016; ATA/213/2016 du 8 mars 2016) ou dans des recommandation du Préposé cantonal (Recommandation du 21 avril 2021 par exemple: <https://www.ge.ch/document/26176/telecharger>)

34. Un accès partiel doit être préféré à un simple refus d'accès à un document dans la mesure où seules certaines données ou parties du document considéré doivent être soustraites à la communication. Les mentions à soustraire au droit d'accès doivent être caviardées de façon à ce qu'elles ne puissent être reconstituées et que le contenu informationnel du document ne s'en trouve pas déformé au point d'induire en erreur sur le sens ou la portée du document (art. 27 al. 1 et 2 LIPAD).
35. En ce qui concerne particulièrement la procédure d'accès aux documents, en application de l'art. 30 al. 1 LIPAD, toute personne peut déposer une demande en médiation lorsque sa demande n'est pas honorée ou lorsque l'autorité tarde à répondre.
36. Le Préposé cantonal mène la procédure de médiation de manière informelle, en recueillant la position des institutions et des personnes concernées sur le document demandé et sur son accès, selon un mode de communication adapté à la complexité de la requête et conformément au principe d'économie de procédure. Il entend les parties et peut les réunir. La consultation sur place des documents faisant l'objet d'une requête de médiation ne peut lui être refusée, à charge pour lui de veiller à leur absolue confidentialité et de prendre, à l'égard tant des parties à la procédure de médiation que des tiers et du public, toutes mesures nécessaires au maintien de cette confidentialité aussi longtemps que l'accès à ces documents n'a pas été accordé par une décision ou un jugement définitif et exécutoire (art. 30 al. 3 LIPAD).
37. Dans ces limites, c'est au Préposé cantonal qu'il incombe de déterminer les modalités de la médiation. Dans leur pratique, le Préposé cantonal et la Préposée adjointe organisent des rencontres de médiation lors desquelles ils font signer aux participants un engagement à la médiation qui souligne la confidentialité du processus. Ce document est également signé par la personne qui représente le Préposé cantonal durant la procédure (soit le Préposé cantonal, soit la Préposée adjointe).
38. Le Préposé cantonal et la Préposée adjointe, dans le souci de garantir un double regard neutre, impartial et indépendant sur la situation portée à leur connaissance, ont fait le choix de traiter séparément le processus de médiation proprement dit de la rédaction de la recommandation en faisant de sorte que lorsque c'est le Préposé cantonal qui veille à la médiation, c'est la Préposée adjointe qui rédige la recommandation et inversement.
39. Le Préposé cantonal est tenu de formuler une recommandation si la médiation n'aboutit pas (art. 30 al. 5 LIPAD).
40. Dans ce cadre, il doit veiller à ne rien divulguer des échanges survenus au cours de la procédure de médiation, ni dévoiler le contenu des documents dont la transmission est contestée. La recommandation doit être rédigée dans le respect des institutions et de la personnalité des personnes et institutions concernées (art. 10 al. 11 LIPAD).

III. Le Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence considère :

41. Selon l'art. 1 al. 1 litt. g du règlement sur l'organisation de l'administration cantonale, du 1^{er} juin 2023 (ROAC; RSGe B 4 05.10), le Département de la cohésion sociale (DCS) fait partie de l'administration cantonale. De la sorte, il est soumis à la LIPAD, conformément à son art. 3 al. 1 litt. a.
42. Les documents présentement requis sont les suivants :

- 1. Le contrat principal et final signé entre le DCS (ou le BIC/OAIS) et l'Université de Genève pour l'organisation de l'Assemblée citoyenne (à l'exclusion des correspondances préparatoires à ce contrat);
 - 2. Le document de synthèse comptable (ou fichier Excel récapitulatif final) faisant état de l'ensemble du budget engagé et dépensé pour ce projet au moment de son annulation;
 - 3. La directive, le courriel d'instruction ou l'extrait du procès-verbal de direction actant la décision formelle du conseiller d'Etat d'annuler l'événement et ordonnant son exécution aux services concernés;
 - 4. La note de stratégie de communication ou l'extrait du procès-verbal de la séance fixant la ligne de communication (notamment le choix de ne pas diffuser de communiqué de presse officiel) suite à l'annulation;
 - 5. Tout extrait du procès-verbal de la dernière séance de direction du DCS (ou de coordination DCS/BIC) ayant précédé le vote de la résolution R 1083, traitant de ladite résolution ou de l'avenir de l'Assemblée citoyenne;
 - 6. Tout extrait du procès-verbal de la première séance de direction du DCS (ou de coordination DCS/BIC) ayant suivi le vote de la résolution R 1083, traitant de ladite résolution ou de l'avenir de l'Assemblée citoyenne.
43. A titre liminaire, il convient de relever que les documents mentionnés au points 1 et 2 ont été transmis au requérant par la responsable LIPAD du DCS, dans un courriel du 20 mai 2026.
44. Seuls restent donc à considérer les documents mentionnés aux points 3 à 6, soit des courriels des 15, 16 et 17 février 2026 en lien avec l'Assemblée citoyenne pour la démocratie (ACD).
45. La responsable LIPAD du DCS évoque principalement les art. 26 al. 3 LIPAD et 7 al. 3 RIPAD pour s'opposer à la transmission des documents querellés. Précisant qu'il n'existait pas de procès-verbaux en lien avec les points 3 à 6 de la demande, elle avance que les éventuels échanges de courriels qui existeraient entre les fonctionnaires du DCS et le Conseiller d'Etat en charge du DCS constituaient des communications internes, qui, au regard des dispositions légales précitées et de la jurisprudence, n'ont pas à être transmises.
46. Pour rappel, selon la jurisprudence rendue à ce propos, deux rapports datés et signés, adressés au Chancelier, mais dont le destinataire est le Conseil d'Etat, par une cellule juridique de l'administration au sujet de questions de droit, s'inscrivent dans le cadre des rapports qu'entretient cette autorité collégiale avec ses collaborateurs dans le cadre de l'exercice de ses prérogatives et sont donc soustraits à l'accès du public, en vertu de l'art. 26 al. 3 LIPAD (ATA/295/2010 du 4 mai 2010). De même, des notes de la Direction des ressources humaines, de la Conseillère administrative en charge du Département des finances et du logement, et du directeur général tombent sous le coup de l'art. 26 al. 3 LIPAD (ATA 1809/2019 du 17 décembre 2019). Il en va pareillement des fiches d'élaboration du plan financier quadriennal 2020-2023 relatives au processus d'internalisation d'activités de convoyage des détenus, en tant qu'elles constituent des écrits échangés entre des cadres de la fonction publique (les directeurs financiers) et leur magistrat respectif, mais également entre les membres du Conseil d'Etat, dans le cadre de l'élaboration du plan financier quadriennal (ATA/1173/2020, du 24 novembre 2020, cons. 10b). Dans une recommandation du 29 avril 2019 conformément aux jurisprudences susmentionnées, le Préposé cantonal a considéré qu'il fallait retenir qu'un avis de droit interne à l'administration peut être soustrait au droit d'accès, conformément à l'art. 26 al. 3 LIPAD, alors qu'un avis

de droit émis par un mandataire externe à l'administration est accessible (<https://www.ge.ch/document/19068/telecharger>). De même, il a considéré, dans une recommandation du 27 septembre 2021 (<https://www.ge.ch/document/26917/telecharger>) qu'un courrier entre conseillers d'Etat qui a pour but d'orienter la prise de décision du Conseil ne saurait être transmis. Il a ajouté que, bien qu'il contienne des données personnelles, le document ne saurait être remis au titre d'accès à ses propres données personnelles car cela reviendrait à contourner l'intérêt public protégé par l'application de l'art. 26 al. 3 LIPAD, intérêt public qui devait être considéré comme prépondérant en l'espèce.

47. A la lecture des documents querellés, le Préposé cantonal constate tout d'abord que ces derniers ne constituent pas des notes à usage personnel au sens de l'art. 25 al. 4 LIPAD. En effet, il ne s'agit pas de notes prises à l'usage exclusif de celui qui les prend, puisque, précisément, ces notes sont adressées à des personnes déterminées.
48. Cela étant, sans dévoiler leur contenu, force est de constater que les courriels des 15, 16 et 17 février 2026 remplissent les conditions de l'art. 7 al. 3 litt. b LIPAD, dès lors qu'il s'agit de courriels échangés entre cadres supérieurs de la fonction publique et collaborateurs de l'entourage immédiat du conseiller d'Etat en charge du DCS (secrétaire général du DCS, secrétaire générale adjointe du DCS et autres cadres supérieurs de l'Etat).
49. Ce constat entraîne *de facto* l'exclusion du droit d'accès aux documents. Pour rappel, la volonté du législateur était de renforcer l'exception tirée du risque d'entrave notable au processus décisionnel mentionnée à l'art. 26 al. 2 litt. c LIPAD, dans le but de réserver aux autorités collégiales un espace de délibération et de préparation de leurs décisions collectives en dehors de tout regard extérieur et d'empêcher les membres du collège d'exercer un jeu de pouvoir des uns sur les autres sur la scène publique. Il s'agissait aussi de permettre aux collaborateurs des membres d'autorités collégiales d'exprimer librement leurs opinions et propositions à l'intention de ces derniers (MGC 2000 45/VIII 7698).
50. A ce propos, le Préposé cantonal remarque encore que les termes utilisés dans les courriels susmentionnés laissent à penser que la communication de ces derniers risquerait d'entraver notablement le processus décisionnel mentionné à l'art. 26 al. 2 litt. c LIPAD, dès lors que ces messages électroniques contiennent des éléments liés à des projets pour l'avenir et à des questions encore ouvertes, dont la communication publique à ce stade serait possiblement de nature à compromettre des décisions pour l'avenir.
51. Au vu de ce qui précède, il n'est point besoin d'examiner si l'exception de l'art. 26 al. 2 litt. g LIPAD est remplie.

RECOMMANDATION

52. Au vu de ce qui précède, le Préposé cantonal recommande au Département de la cohésion sociale (DCS) de ne pas transmettre au requérant les courriels des 15, 16 et 17 février 2026 en lien avec l'Assemblée citoyenne pour la démocratie (ACD).

53. Dans les 10 jours à compter de la réception de la présente recommandation, le DCS doit rendre une décision sur la communication des documents considérés (art. 30 al. 5 LIPAD).

54. La présente recommandation est notifiée à :

- X,...
- Mme Jennifer Poinot, responsable LIPAD, Département de la cohésion sociale (DCS), rue Henri-Fazy 2, CP 3965, 1211 Genève 3.

Stéphane Werly
Préposé cantonal

Le Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence remercie par avance l'institution publique concernée de l'informer de la suite qui sera donnée à la présente recommandation.